



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi ale articolului 18 din Legea nr.113 din 17 iunie 2010
privind executorii judecătorești**

(Sesizarea 34a/2012)

CHIȘINĂU

18 decembrie 2012

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte, judecător-raportor*,
Dl Petru RAILEAN,
Dl Dumitru PULBERE,
Dl Victor PUȘCAȘ,
Dna Elena SAFALERU,
Dna Valeria ȘTERBET, *judecători*,
cu participarea dnei Ludmila Chihai, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 16 octombrie 2012
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 16 octombrie 2012 de deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 18 din Legea nr.113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că dispozițiile articolului 18 alin.(1) lit.c¹) din lege, care prevăd drept temei de suspendare a activității executorului judecătoresc „*încălcarea gravă a legislației – până la aplicarea sancțiunii disciplinare*”, și dispozițiile alin.(5¹) din același articol, potrivit cărora „*În cazul prevăzut la alin. (1) lit. c¹), suspendarea se dispune din oficiu prin ordin al ministrului justiției*”, sunt contrare articolelor 21, 26, 46 și 54 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 18 octombrie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. La 14 noiembrie 2012 sesizarea a fost completată cu argumente adiționale.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

6. La ședința plenară publică autorul sesizării a participat personal. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției (Monitorul Oficial, 1994, nr.1, art.1) sunt următoarele:

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...] (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. [...]”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă

și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești (Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2010, nr.126-128, art. 406) sunt următoarele:

Articolul 2

Activitatea executorului judecătoresc

„(1) Executorul judecătoresc este persoană fizică investită de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de prezenta lege și de alte legi. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, executorul judecătoresc este exponentul puterii de stat. Doar executorul judecătoresc licențiat și investit în condițiile prezentei legi poate efectua executarea silită.[...]”

Articolul 18

Suspendarea activității executorului judecătoresc.

Consecințele suspendării

„(1) Activitatea executorului judecătoresc se suspendă în cazul:

[...]

c¹) încălcării grave a legislației – până la aplicarea sancțiunii disciplinare;

[...]

(5¹) În cazul prevăzut la alin. (1) lit. c1), suspendarea se dispune din oficiu prin ordin al ministrului justiției. [...]”

Articolul 21

Răspunderea disciplinară

„(1) Executorul judecătoresc poartă răspundere disciplinară pentru încălcarea obligațiilor sale profesionale. Abaterile disciplinare se examinează de către Colegiul disciplinar.

(2) Executorul judecătoresc va fi tras la răspundere disciplinară pentru acțiuni sau omisiuni care contravin dispozițiilor stabilite de lege, cum ar fi:

a) nerespectarea secretului profesional;

b) încălcarea incompatibilităților stabilite la art.5;

b¹) încălcarea gravă a legislației;

- c) săvârșirea unor fapte care aduc atingere onoarei, probității profesionale ori bunelor moravuri;
- d) tergiversarea sistematică și neglijența în efectuarea lucrărilor legate de procedura de executare;
- e) refuzul intenționat de a efectua acte de executare, ceea ce a avut drept consecință încălcarea drepturilor părților în cadrul procedurii de executare;
- f) încălcarea Codului deontologic;
- g) nerespectarea hotărârilor organelor profesionale ale executorilor judecătorești;
- h) absența nejustificată de la birou mai mult de două zile lucrătoare consecutive;
- i) constatarea incapacității profesionale, exprimată și prin anularea irevocabilă de către instanța de judecată a unui număr de executări silite reprezentând 10% din dosarele de executare sau a unor acte de executare, întocmite în cel mult 20% din dosarele de executare, instrumentate într-un an calendaristic.[...]"

Articolul 23 Procedura disciplinară

„(1) Solicitarea de intentare a procedurii disciplinare se întocmește în scris, se adresează Colegiului disciplinar, indicându-se motivele care au stat la baza ei.

(2) În cel mult 5 zile lucrătoare de la intrarea solicitării, va fi numită data examinării ei, care va fi comunicată solicitantului, executorului judecătoresc și membrilor colegiului. Copia de pe solicitare și materialele care o însoțesc vor fi remise executorului judecătoresc și membrilor colegiului cu cel puțin 15 zile calendaristice înainte de data examinării cazului.

(3) Ședințele Colegiului disciplinar sînt publice. Din motive temeinice, colegiul poate dispune ca ședința să fie parțial sau total închisă.

(4) În timpul examinării abaterii disciplinare, prezența executorului judecătoresc tras la răspundere disciplinară este obligatorie. Dacă acesta lipsește în mod nejustificat, Colegiul disciplinar poate să decidă examinarea abaterii disciplinare în lipsa lui.

(5) În cadrul ședințelor colegiului, executorul judecătoresc și solicitantul inițierii procedurii disciplinare pot fi asistați de avocat.

(6) Secretarul colegiului va asigura accesul executorului judecătoresc și al solicitantului, precum și al reprezentanților acestora, la toate documentele referitoare la caz.

(7) În ședințele colegiului pot fi chemați și audiați martori și experți, aceștia fiind obligați să se prezinte.

(8) Urmare a examinării solicitării de intentare a procedurii disciplinare, colegiul pronunță o decizie prin care constată sau nu abaterea disciplinară și stabilește, după caz, sancțiunea. Sub sancțiunea nulității, decizia se pronunță în mod public și trebuie să fie motivată.”

9. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenție
Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

ÎN DREPT

10. Legea privind executorii judecătorești a fost adoptată la 17 iunie 2010, instituind sistemul de executori judecătorești privați, în baza a noi principii și modalități de funcționare.

11. Prin Legea nr.5 din 15 ianuarie 2012 pentru modificarea unor acte legislative, Parlamentul a operat, între altele, modificări în articolul 18 din Legea privind executorii judecătorești.

12. Potrivit acestor modificări, articolul 18 alin.(1) din Legea privind executorii judecătorești a fost completat cu lit.c¹), care prevede ca temei de suspendare a activității executorului judecătoresc *„încălcarea gravă a legislației – până la aplicarea sancțiunii disciplinare”*. Concomitent, pentru situația prevăzută la alin.(1) lit.c¹), ministrul justiției a fost abilitat cu dreptul de a suspenda din oficiu activitatea executorului judecătoresc (alin. (5¹) art. 18).

13. La fel, prin respectiva lege de modificare, articolul 21 alin.(2) din Legea privind executorii judecătorești a fost completat cu un nou temei, considerat a fi abatere disciplinară, și anume *„b¹) încălcarea gravă a legislației”*.

14. Autorul sesizării consideră că prin normele contestate se aduce atingere exercitării dreptului de proprietate de către executorul judecătoresc, în contextul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care atribuie licența pentru exercitarea unei activități la categoria de „bun”, protejat de Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

15. De asemenea, autorul sesizării susține că suspendarea din oficiu de către ministrul justiției a activității executorului judecătoresc, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, este o încălcare a dreptului la apărare.

16. În același timp, autorul sesizării pretinde că sintagma „încălcarea gravă a legislației” nu este suficient de previzibilă și clară pentru a permite suspendarea activității.

17. Respectiv, autorul sesizării consideră că normele contestate încalcă articolele 21, 26, 46 și 54 din Constituție.

18. Guvernul a contestat competența Curții Constituționale de a examina sesizarea, deoarece aceasta vizează o abordare *in abstracto* a problemelor de compatibilitate a unei norme din legea organică cu Legea Supremă, fiind astfel o *actio popularis*, deoarece nici autorul sesizării, nici Curtea Constituțională nu au identificat circumstanțe sau situații prin care o persoană într-un mod individual ar pretinde violarea drepturilor sale fundamentale prin aplicabilitatea prevederilor contestate.

19. Curtea nu poate accepta acest argument pentru considerentele menționate *infra*.

20. Curtea reamintește că este competentă anume și exclusiv să aprecieze circumstanțele de drept, cele de fapt fiind, în principiu, irelevante. Prin urmare, controlul constituționalității operat de Curtea Constituțională *a priori* nu numai că implică, dar și impune exclusiv abordarea *in abstracto* a problemelor de compatibilitate a normelor legale cu cele constituționale.

21. Este evident că, spre deosebire de Curtea Europeană, al cărei specific este de a examina cereri individuale privind încălcarea drepturilor omului, testul calității de victimă sau al unui eventual prejudiciu este inaplicabil pentru exercitarea controlului constituționalității legii de către Curtea Constituțională, care este în esență sesizată printr-o *actio popularis*.

22. În aceeași ordine de idei, Curtea nu este gata să accepte punctul de vedere al Guvernului că urmează a fi apreciată circumstanța existenței unui prejudiciu intereselor și drepturilor, precum și gradul de prejudiciere a executorilor judecătorești.

23. Chiar și în cazul soluționării excepțiilor de neconstituționalitate, care se ridică la aplicarea legii în cadrul litigiului dedus spre soluționare instanței de judecată, Curtea nu este competentă a analiza aplicarea unei anumite dispoziții legale unei situații concrete, ci numai compatibilitatea *in abstracto* a prevederilor contestate cu normele Constituției.

24. De asemenea, deși soluționarea litigiilor concrete între persoane concrete este atribuția exclusivă a instanțelor judecătorești, acestea fiind și singurele în măsură să cuantifice *in concreto* efectele aplicării normei la situația de fapt dedusă instanței, prin raportarea normelor contestate atât la dispozițiile constituționale, cât și la prevederile Convenției Europene, Curtea Constituțională statuează asupra calității normei juridice de a

respecta *in abstracto* dispozițiile Constituției și ale Convenției Europene, ținând cont, în același timp, de efectele potențiale sau de riscurile pe care le comportă aceasta în raport cu destinatarii normei.

25. Curtea nu vede nici un motiv să considere că nu este competentă să examineze *in abstracto* problemele de compatibilitate a unei norme din legea organică cu Legea Supremă, în absența unor victime sau prejudicii concrete. Prin urmare, această obiecție urmează a fi respinsă.

26. Curtea nu poate accepta nici argumentul Guvernului că sesizarea nu intră sub incidența competenței *ratione personae* a instanței constituționale, deoarece executorii judecătorești sunt înzestrați cu atribute de autoritate publică, circumstanță ce i-ar exclude din câmpul de protecție a drepturilor fundamentale garantate de Constituție și de Convenția Europeană.

27. În acest context, Curtea respinge și poziția Guvernului, care în mod eronat invocă raționamentele Curții Europene în privința notarilor, solicitând aplicarea acestora *mutatis mutandis* în privința executorilor judecătorești. Contrar afirmațiilor Guvernului, potrivit cărora Curtea Europeană ar fi declarat inadmisibilă o cerere prezentată de notari, deoarece aceasta ar fi fost incompatibilă *ratione personae*, în realitate, în Decizia în cauza *X contra Republicii Federale Germane*, din 13 decembrie 1979 (cererea nr. 8410/78), Comisia Europeană a Drepturilor Omului a examinat temeinicia fondului, considerând-o inadmisibilă *ratione materiae*, deoarece pretențiile nu constituiau un drept garantat de Convenție.

28. Mai mult, însăși Convenția Europeană în articolul 53 (Apărarea drepturilor omului recunoscute) recunoaște expres dreptul statelor de a asigura o protecție mai înaltă decât cea oferită de Convenția Europeană:

„Nici o dispoziție din prezenta Convenție nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte.”

29. În același context, Curtea reamintește că, în temeiul articolului 134 din Constituție, este unica autoritate de jurisdicție constituțională și garantează supremația Constituției.

30. Articolele 15 și 16 din Constituție garantează universalitatea și egalitatea cetățenilor Republicii Moldova. Astfel, cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea, ei fiind egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială. De asemenea, în virtutea articolului 19 din Constituție, cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

31. Prin urmare, pentru ca o sesizare să fie compatibilă *ratione personae* cu Constituția, este suficient ca normele constituționale la care aceasta face referință să vizeze cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini sau apatrizii.

32. Astfel, este evident că Legea Supremă nu exclude executorii judecătorești din domeniul de aplicare a drepturilor și a libertăților fundamentale garantate de Constituție, argumentul Guvernului privind incompatibilitatea *ratione personae* a sesizării fiind vădit neîntemeiat.

33. Curtea observă că sesizarea vizează în esență dreptul de a exercita activitatea de executor judecătoresc, activitate care poate fi desfășurată doar având licență în acest sens.

34. Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

35. Astfel, Curtea nu poate să rețină pentru examinare obiecțiile autorului sesizării referitoare la încălcarea principiului prezumției nevinovăției, consacrat de articolul 21 din Constituție. Curtea menționează că respectivul principiu operează în cadrul procesului penal și al celui contravențional.

36. Curtea menționează de asemenea că articolul 26 din Constituție, care garantează dreptul la apărare, este inopozabil prevederilor legale examinate.

37. Concomitent, reieșind din faptul că autorul sesizării a menționat că norma de la articolul 18 alin.(1) lit.c¹) din Legea privind executorii judecătorești nu este suficient de accesibilă, clară și previzibilă, Curtea va examina această normă și prin prisma articolului 23 alin. (2) din Constituție.

38. În același context, având în vedere faptul că articolul 54 din Constituție urmează a fi examinat prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție, iar articolul 46 se încorporează în capitolul „Drepturile și libertățile fundamentale”, la soluționarea cauzei Curtea va aplica prevederile acestor articole în coroborare.

39. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 46 alin.(1) și (2) combinat cu articolele 23 și 54 din Constituție.

40. De asemenea, Curtea în procesul examinării cauzei va aplica jurisprudența sa anterioară, precum și, prin prisma articolului 4 din Constituție, prevederile Convenției Europene și jurisprudența Curții Europene.

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU
ARTICOLELE 54 ȘI 23 ALINEATUL (2) DIN CONSTITUȚIE

41. În opinia autorului sesizării, prevederile articolului 18 alin. (1) lit.c¹) din Legea privind executorii judecătorești, supuse controlului constituționalității, încalcă articolul 46 din Constituție, potrivit căruia:

“(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. [...]”

42. De asemenea, în raport cu normele contestate, autorul sesizării invocă și încălcarea articolului 54 din Constituție, care prevede:

“(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

43. Autorul sesizării consideră că prevederile contestate aduc atingere și articolului 23 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia:

„[...] (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

A. Argumentele autorului sesizării

44. Autorul sesizării consideră că dreptul pe care îl implică deținerea licenței de executor judecătoresc poate fi asimilat dreptului de proprietate, consacrat de articolul 46 din Constituție și de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană. Grație activității desfășurate în temeiul licenței, executorul judecătoresc are posibilitatea de a obține venituri.

45. Astfel, autorul sesizării menționează că suspendarea activității executorului judecătoresc până la aplicarea unei sancțiuni disciplinare de către Colegiul disciplinar constituie o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate de către executorul judecătoresc.

46. De asemenea, potrivit autorului sesizării, sintagma „încălcarea gravă a legislației” de la articolul 18 alin.(1) lit. c¹) din lege nu este suficient de accesibilă, previzibilă și clară.

47. În acest context, autorul sesizării consideră că, prin completările de la articolul 18 din Legea nr. 113, ministrul justiției unilateral determină

gravitatea încălcării legii de către executorul judecătoresc și decide asupra suspendării activității acestuia, fără a-i oferi posibilitatea să-și justifice acțiunile.

48. Autorul sesizării menționează că investigarea, aprecierea și luarea unei atitudini față de “încălcarea gravă a legislației” urmează să fie efectuată de către Colegiul disciplinar, conform procedurii stipulate la articolele 23-24 din Legea nr. 113, în cadrul căreia se asigură respectarea tuturor drepturilor executorului judecătoresc, iar decizia adoptată poate fi contestată în instanța de judecată.

49. Din motivele menționate, autorul sesizării consideră că prevederile articolului 18 alin.(1) lit.c¹) și alin.(5¹) din Legea privind executorii judecătorești sunt contrare prevederilor Constituției și necesită a fi declarate neconstituționale.

B. Argumentele autorităților

50. În opinia prezentată de Președintele Republicii Moldova, invocându-se jurisprudența Curții Europene, se constată că dreptul pe care îl implică deținerea licenței pentru activitatea de executor judecătoresc poate fi asimilat dreptului de proprietate, consacrat de articolul 46 din Constituție și de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, deoarece, grație activității desfășurate, executorul judecătoresc are posibilitatea de a obține venituri, implicând astfel un interes material.

51. De asemenea, prin prisma criteriilor de calitate a legii, în opinia Președintelui Republicii Moldova se susține că sintagma „încălcării grave a legislației”, fără stabilirea acțiunilor sau a inacțiunilor care constituie încălcări, permite aplicarea sa neadecvată și comportă un caracter discreționar. Astfel, necunoscându-se care încălcare poate fi apreciată „gravă”, această sintagmă lasă loc de interpretări subiective, iar subiecții individuali ai relațiilor reglementate pot proceda uneori în corespundere cu propriile percepții și interese.

52. Guvernul, în opinia prezentată, menționează că licența pentru exercitarea activității de executor judecătoresc nu poate fi considerată un „bun” în sensul articolului 46 din Constituție și al articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, deoarece activitatea executorului judecătoresc nu este activitate de antreprenoriat și nici nu poate fi asimilată acesteia. Licența executorului judecătoresc nu este un drept perpetuu, ci este supus unor restricții și condiții de interes public, de acțiunile executorului judecătoresc fiind responsabil, în ultimă instanță, statul, care i-a acordat asemenea împuterniciri, a reglementat și a supravegheat activitatea acestuia, conform procedurilor stabilite.

53. În viziunea Guvernului, statul nu garantează executorului judecătoresc un venit stabil, ci transmite acestuia împuterniciri pentru exercitarea activităților de interes public. Executorul este supus unui statut special și restricții referitoare la conflictul de interese, răspunderea disciplinară, competența teritorială de activitate, taxele și onorariile percepute etc.

54. În susținerea argumentelor sale, Guvernul reține că protecția instituită de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană nu este absolută, textul impunând cel puțin două principii, care constituie limite ale dreptului de proprietate: (a) posibilitatea privării de proprietate pentru cauză de utilitate publică și (b) posibilitatea reglementării exercitării acestui drept în conformitate cu interesul general.

55. Astfel, în viziunea Guvernului, executorul judecătoresc nu dispune de o creanță față de stat în ceea ce privește exercitarea profesiei sale de interes public în baza licenței și nu dispune de o speranță legitimă pentru cazul în care suspendarea sau retragerea licenței este prevăzută de lege, aceste măsuri din urmă fiind necesare într-o societate democratică și fiind proporționale cu scopurile publice urmărite.

56. De asemenea, Guvernul consideră că, în sensul Convenției Europene, licența executorului judecătoresc nu naște o speranță legitimă de a obține avantaje ce rezultă din exercitarea profesiei.

57. Potrivit Guvernului, suspendarea licenței executorului judecătoresc până la aplicarea/neaplicarea sancțiunii de către Colegiul disciplinar nu privează în substanță executorul judecătoresc de dreptul său la exercitarea profesiei, ci este o măsură de interes public, care are drept efect diminuarea unor posibile consecințe pentru interesul general datorat continuării activității executorului judecătoresc. Suspendarea licenței prin sine nu afectează decât dreptul beneficiarului de a exercita temporar activitatea cu care a fost autorizat, respectiv de a obține venituri (conotația pecuniară).

58. Cu referire la accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea prevederii „*încălcarea gravă a legislației*”, Guvernul consideră că aceasta presupune acele acțiuni care au prejudiciat sau au creat un pericol iminent de prejudiciere a părților în procedura de executare. Prevederea nu este rigidă și permite interpretarea neechivocă în practică. Potrivit Guvernului, prin termenul “gravă” prevederea instituie o claritate. În viziunea Guvernului, “încălcarea gravă a legislației” se raportează la caracterul și gravitatea abaterii, consecințele abaterii disciplinare, impactul faptei asupra imaginii profesionale a executorului judecătoresc.

59. În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Parlamentului s-a raliat poziției Guvernului.

C. Aprecierea Curții

60. Curtea reține că executorii judecătorești exercită funcții speciale în înfăptuirea justiției, fiind dotați cu competențe cvasi-exclusive prin Legea privind executorii judecătorești și Codul de Executare.

61. În acest context, Curtea nu poate accepta argumentul Guvernului că executorii judecătorești sunt parte a puterii executive, fiind asimilați funcționarilor publici, astfel încât suspendarea licenței ar putea fi echivalată concedierii unui angajat în ordine administrativă de către ministrul justiției.

62. În același timp, atribuirea unui statut liberal executorilor judecătorești nu înseamnă existența unei libertăți absolute în acțiunile pe care aceștia urmează să le întreprindă în exercițiul funcției. Executorii judecătorești au obligația să acționeze în strictă conformitate cu prevederile legale.

63. Pornind de la normele europene în materie de executare silită, profesiei de executor judecătoresc îi sunt caracteristice exigențe sporite și responsabilitate, precum și supunerea la un regim disciplinar riguros. Odată cu evoluția statutului liberal al profesiei, așa cum e și firesc, cresc și exigențele de acces și de menținere în respectiva profesie.

64. Curtea relevă că potrivit *Recomandării Consiliului Europei nr.(2003)17 privind executarea hotărârilor judecătorești*:

„IV. Agenții de executare

[...]

3. Pentru recrutarea agenților de executare, trebuie avută în vedere moralitatea candidaților, precum și cunoștințele juridice și pregătirea în materie de legislație și de procedură. Pentru aceasta, agenții de executare trebuie să fie supuși unei examinări prin care să li se evalueze cunoștințele teoretice și practice.

4. Agenții de executare trebuie să se bucure de o bună reputație, să fie competenți în îndeplinirea obligațiilor ce le revin și trebuie să acționeze mereu în conformitate cu standardele profesionale și etice recunoscute. Trebuie să fie imparțiali în relația cu părțile, trebuie să fie supuși unui control profesional și unei monitorizări care poate include controlul judiciar.

5. Împuternicirile și responsabilitățile agentului de executare trebuie să fie definite în mod clar și delimitate în raport cu cele ale judecătorului.

6. Agenții de executare care sunt bănuți de abuz în funcția lor trebuie să fie supuși unei proceduri disciplinare, civile și/sau penale, prevăzându-se, în caz de abuz, sancțiuni adecvate.”

65. În acest sens, Curtea reține că Legea privind executorii judecătorești rezervă un capitol separat „*Răspunderii disciplinare*”, care cuprinde un mecanism amplu de examinare a abaterilor disciplinare și de aplicare a sancțiunilor.

66. În același timp, Curtea observă că, urmare a modificărilor operate, suspendarea licenței este în același timp măsură asiguratorie și sancțiune.

Astfel, potrivit articolului 18 din lege, activitatea executorului judecătoresc se suspendă în cazul:

- „a) deținerii unei funcții electivă sau a funcției de secretar general al Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești – pe durata mandatului;
- b) depunerii unei cereri pe motiv de concediu de maternitate și de concediu pentru îngrijirea copilului cu vârstă de până la 3 ani;
- c) incapacității temporare de muncă cu o durată mai mare de 4 luni consecutive, dar care nu poate depăși un an;
- c¹) încălcării grave a legislației – până la aplicarea sancțiunii disciplinare;
- d) aplicării unei sancțiuni disciplinare în condițiile art. 24;
- e) nevărsării contribuțiilor obligatorii la contul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești timp de 3 luni de la scadență – până la achitarea lor integrală, dar nu mai mult de 3 luni;
- f) lipsei contractului de asigurare de răspundere civilă – pe o perioadă ce nu poate depăși 3 luni;
- g) aplicării de către instanța de judecată a unei măsuri preventive sub formă de arest preventiv sau de arest la domiciliu.”

67. Pe de altă parte, articolul 24 din lege prevede că sancțiunile disciplinare constau în: a) avertisment; b) mustrare; c) amendă; **d) suspendare a activității**; e) retragere a licenței.

1. Principii generale

68. Urmând practica sa anterioară (a se vedea, în special, hotărârile nr.15 din 13 septembrie 2011 privind controlul constituționalității articolului 18 alin. (3) din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției și nr. 17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006), Curtea va aplica raționamentele degajate din jurisprudența Curții Europene în acest domeniu.

69. În acest context, Curtea Europeană a statuat cu valoare de principiu că noțiunea de “bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea unor bunuri corporale, astfel încât alte drepturi și interese care constituie active pot fi considerate “drepturi de proprietate”. De asemenea, în sensul Convenției noțiunea de “bunuri” cuprinde atât bunurile mobile, bunurile imobile, alte drepturi reale, cât și “speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial.

70. Totodată, speranța de a i se recunoaște un drept de proprietate ce nu poate fi exercitat efectiv nu poate fi considerat ca un „bun”, în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, și la fel se

întâmplă și în cazul unei creanțe condiționale care se stinge din cauza neîndeplinirii condiției (a se vedea *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei* [MC], nr. 42.527/98, §§ 82 și 83, CEDO 2001-VIII).

71. Aspectul care urmează a fi analizat, în fiecare cauză, este dacă circumstanțele cauzei, examinate în ansamblu, oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

72. În acest context, în Hotărârea nr. 15 din 13 septembrie 2011 privind controlul constituționalității articolului 18 alin.(3) din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției, Curtea Constituțională a reținut că:

„46. [...] potrivit jurisprudenței Curții Europene, licența de a desfășura o anumită activitate a fost în mod constant considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, în măsura în care oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material și aceasta indiferent de faptul dacă actul este de natură administrativă (a se vedea *Bimer S.A. v. Moldova*, nr. 15084/03, §49, 10 iulie 2007 și *Megadat.com SRL v. Moldova*, nr. 21151/04, §§ 62-63, 8 aprilie 2008).”

73. De asemenea, în Hotărârea nr.17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, Curtea Constituțională a statuat că:

„37. Astfel, Curtea consideră că interesele asociate exploatarea unei licențe constituie interese patrimoniale protejate de articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.”

74. În același context, Curtea reține că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că licența eliberată pentru desfășurarea unei activități liberale poate fi considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, atunci când punerea ei în valoare **a condus la formarea unei clientele. Astfel, Curtea Europeană a recunoscut valoarea economică a clientelei rezultate din exercițiul unei activități.**

75. În acest sens, în hotărârea *H. versus Belgia* din 30 noiembrie 1987, Curtea Europeană a statuat că:

„47.[...] atât cabinetul avocatului, cât și **clientela** acestuia **reprezintă elemente patrimoniale** care țin de noțiunea dreptului de proprietate ca drept cu caracter civil”.

76. În aceeași ordine de idei, în hotărârea *Buzescu versus România* din 24 mai 2005, Curtea Europeană a statuat că:

„81. [...] în măsura în care se referă la pierderea unui venit viitor, plângerea reclamantului iese din sfera de protecție prevăzută de art. 1 din Protocolul nr.1 la Convenție, care privește numai bunurile existente sau speranțele legitime privind proprietatea [a se vedea *Ian Edgar (Liverpool) Ltd. versus Marea Britanie* (dec.), nr. 37683/97, CEDO 2000-I]. **Cu toate acestea, aplicabilitatea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se extinde la exercitarea profesiei de avocat și la reputația aferentă, avându-se în vedere că acestea sunt entități de o anumită valoare care**

au, în multe privințe, natura drepturilor private și astfel constituie beneficii, reprezentând bunuri în sensul primei propoziții din această prevedere [a se vedea *Van Marle și alții versus Olanda*, hotărârea din 26 iunie 1986, Seria A nr.101, pag.13, paragraful 41, și *Döring versus Germania* (dec.), nr. 37595/97, CEDO 1999-VIII; a se vedea, totodată, *Wendenburg și alții versus Germania* (dec.), nr.71630/01, CEDO 2003-II].

82. [...] Curtea consideră că clientela existentă a reclamantului era legată de practica sa ca avocat și că a fost în măsură să o "exploateze" ca avocat. În acest sens, Curtea este de acord cu reclamantul că, pentru a-și putea "exploata" clientela, trebuia să furnizeze clienților o gamă completă de servicii ca avocat român, inclusiv reprezentarea în instanță [...].

83. Curtea concluzionează că reclamantul putea pretinde că avea un "bun" în sensul art.1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în ceea ce privește reputația pe care și-o construise [...]."

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

77. În contextul celor expuse *supra*, Curtea consideră necesar să examineze conținutul normelor supuse controlului constituționalității reieșind din următorul test: 1) dacă licența de executor judecătoresc constituie un „bun”, în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană; 2) dacă suspendarea activității executorului judecătoresc din oficiu de către ministrul justiției pentru încălcarea gravă a legislației – până la aplicarea sancțiunii disciplinare - constituie o ingerință în dreptul de proprietate; 3) în cazul existenței unei ingerințe, dacă aceasta este prevăzută de lege, previzibilă, accesibilă și clară; 4) dacă ingerința este proporțională cu scopul urmărit.

a) Dacă licența de executor judecătoresc constituie un „bun”, în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană

78. Potrivit articolului 2 alin.(1) din Legea privind executorii judecătorești:

„Executorul judecătoresc este persoană fizică investită de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de prezenta lege și de alte legi. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, executorul judecătoresc este exponentul puterii de stat. **Doar executorul judecătoresc licențiat și investit în condițiile prezentei legi poate efectua executarea silită.**”

79. Astfel, Curtea reține că doar deținerea unei licențe, eliberată în condițiile stipulate de lege, permite executorului judecătoresc desfășurarea activității.

80. Aplicând *mutatis mutandis* raționamentele Curții Europene, menționate la §§ 75-76 *supra*, Curtea consideră că dreptul pe care îl implică deținerea licenței pentru executorul judecătoresc de a-și forma **propria clientelă** în procesul exercitării atribuțiilor sale statuate de lege poate fi asimilat dreptului de proprietate, consacrat de articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

81. Curtea reține că, în pofida faptului că potrivit legii activitatea executorului judecătoresc nu constituie o activitate de întreprinzător, deținerea licenței dă naștere pentru executorul judecătoresc la o „speranță legitimă și rezonabilă” cu privire la caracterul ei de durată și la **posibilitatea obținerii avantajelor ce rezultă din exercițiul activității care-i face obiectul în mod continuu.**

b) Dacă suspendarea din oficiu de către ministrul justiției a activității executorului judecătoresc pentru încălcarea gravă a legislației, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, constituie o ingerință în dreptul de proprietate

82. Curtea reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, sistarea licenței unui avocat, refuzul de a înregistra un expert contabil sau sistarea licenței de administrare a unei afaceri constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, garantat de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană (a se vedea *H v. Belgia*, hotărârea din 30 noiembrie 1987, Seria A nr.127-B, § 47, și *Bimer S.A. v. Moldova*, nr.15084/03, § 49, 10 iulie 2007).

83. În viziunea Curții, suspendarea licenței este o măsură de reglementare a folosinței bunurilor, ce intră în domeniul de aplicare al alin.(2) al art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție (a se vedea Hotărârea nr.17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, § 42).

84. Curtea reține că, în prezenta cauză, efectele asupra activității executorului în cazul suspendării sunt aceleași ca și în cazul încetării activității. Astfel, potrivit articolului 20 din Legea privind executorii judecătorești:

„În caz de suspendare sau de încetare a activității sale, executorul judecătoresc depune, în termen de 10 zile, sigiliul, legitimația, documentele pentru procedurile de executare, precum și arhiva, la camera teritorială a executorilor judecătorești în a cărei circumscripție își are biroul. Camera teritorială va asigura continuarea lucrărilor neexecutate, va repartiza altor executori judecătorești procedurile nefinalizate și va stabili condițiile de păstrare a arhivei.”

85. Curtea reține că, potrivit prevederilor Codului de executare, creditorul este în drept să prezinte documentul executoriu pentru executare oricărui executor judecătoresc din circumscripția camerei teritoriale unde își are domiciliul sau sediul debitorul, cu excepția documentelor executorii care se transmit din oficiu de către instanța de judecată spre executare executorului judecătoresc în a cărei competență teritorială, stabilită de camera teritorială a executorilor judecătorești, se află domiciliul sau sediul debitorului.

86. Prin urmare, **suspendarea activității executorului judecătoresc are drept consecință pierderea acelei părți din clientela sa care era interesată de capacitatea sa de a furniza întreaga gamă de servicii pe care o oferă un executor judecătoresc în procesul de executare a hotărârilor judecătorești și, prin urmare, o pierdere a venitului.** În același context, suspendarea activității executorului judecătoresc **poate afecta imaginea acestuia și încrederea potențialilor clienți în capacitățile sale profesionale.** În consecință, există o ingerință în dreptul executorului judecătoresc la respectarea bunurilor sale.

87. În contextul constatărilor *supra*, Curtea consideră irelevant pentru prezenta cauză argumentul Guvernului privind caracterul temporar al măsurii suspendării, deoarece suspendarea licenței unui executor judecătoresc, prin consecințele sale ulterioare de pierdere a clientelei, aduce atingere dreptului de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție și de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

88. În acest context, potrivit interpretărilor operate de Curtea Europeană, pentru a fi compatibilă cu regula generală menționată în prima propoziție a primului paragraf al articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, în lumina căruia trebuie interpretat cel de-al doilea paragraf, o astfel de ingerință trebuie să mențină un "just echilibru" între necesitățile interesului general al comunității și cerințele cu privire la protecția drepturilor fundamentale ale individului (a se vedea *Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, Hotărârea din 23 septembrie 1982, Seria A nr.52, pag.26, paragraful 69). În plus, chestiunea cu privire la menținerea unui just echilibru "devine relevantă numai dacă s-a stabilit că ingerința respectivă satisface cerința de legalitate și nu a fost arbitrară" (a se vedea *Iatridis versus Grecia* [MC], cererea nr.31107/96, § 58, CEDO 1999-II, și *Beyeler versus Italia* [MC], cererea nr.33202/96, § 107, CEDO 2000-I).

89. Prin urmare, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, o astfel de ingerință nu constituie încălcare în cazul în care este prevăzută de lege, urmărește un scop legitim și este necesară într-o societate democratică pentru atingerea acestui scop.

90. În acest context, Curtea va examina restrângerea dreptului executorului judecătoresc de a activa o anumită perioadă de timp prin

prisma paragrafului 2 al articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, precum și prin prisma dispozițiilor articolelor 23 și, respectiv, 54 din Constituție.

c) Dacă ingerința este prevăzută de lege

91. Curtea reține că articolul 23 alin.(2) din Constituție pune în sarcina statului obligația de a face accesibile toate legile și actele normative.

92. Curtea reține că articolul 18 alin.(1) lit.c¹) și alin.(5¹) din Legea privind executorii judecătorești acordă ministrului justiției dreptul de a suspenda activitatea executorului judecătoresc pentru încălcarea gravă a legislației, până la aplicarea sancțiunilor disciplinare, astfel ingerința având o bază legală.

93. De asemenea, articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenție impune, înainte de toate și mai ales, ca o ingerință a autorității publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor să fie legală. Principiul legalității implică și existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile (*Hentrich împotriva Franței*, Hotărârea din 22 septembrie 1994, seria A nr.296-A, p.19 - 20, §42, și *Lithgow și alții împotriva Marii Britanii*, Hotărârea din 8 iulie 1986, seria A nr.102, p. 47, § 110).

94. În acest context, Curtea reține că, deși articolul 23 din Constituție cuprinde doar criteriul de accesibilitate al legii, examinând și aplicând jurisprudența Curții Europene, aceasta din urmă impune ca normele adoptate de autoritățile publice să fie inclusiv suficient de precise și previzibile.

95. Urmând principiile Curții Europene de examinare a calității legii, Curtea va analiza dacă prevederile legale contestate sunt suficient de accesibile, clare și previzibile.

96. În acest context, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene: “O normă este accesibilă și previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-o normă. [...] legea trebuie să fie accesibilă într-un mod adecvat: cetățeanul trebuie să aibă un indiciu adecvat, în circumstanțe concrete, asupra reglementărilor legale aplicabile [...]” (Hotărârea CEDO *Silver versus Regatul Unit*).

97. Totodată, în jurisprudența sa Curtea Europeană a statuat că: „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [...]” (Hotărârea CEDO *Păduraru versus România*).

98. În același sens, potrivit articolului 3 alin.(2) din Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative: „Actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei [...]”.

99. Curtea reține că, prin aceste reglementări de tehnică legislativă, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvată ale fiecărui act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

100. Curtea reține că articolul 18 alin.(1) din Legea privind executorii judecătorești cuprinde temeiurile de suspendare a activității executorului judecătoresc. Respectivetele temeiuri indică **situații certe privind imposibilitatea executorului judecătoresc de a-și desfășura activitatea** o perioadă determinată de timp.

101. Concomitent, Curtea reține că temeiul din lege, stipulat de articolul 18 alin.(1) lit.c¹), de suspendare a activității pentru “**încălcarea gravă a legislației**”, până la aplicarea sancțiunii disciplinare, nu permite determinarea cu exactitate a situațiilor în care poate avea loc suspendarea activității executorului judecătoresc.

102. De asemenea, legiuitorul nu specifică încălcările care urmează a fi considerate „**grave**” din punct de vedere juridic.

103. La fel, Curtea a observat că prevederea “*încălcarea gravă a legislației*” se cuprinde și la art. 21 alin.(2) lit. b¹) din Legea privind executorii judecătorești. Astfel, analizând toate temeiurile prevăzute de respectivul articol, temeiuri ce pot constitui abateri disciplinare, Curtea reține că, avînd în vedere generalitatea expunerii literei b¹), aceste temeiuri ar putea fi atribuite la “*încălcarea gravă a legislației*”.

104. Din includerea respectivei norme la articolul 21 alin.(2) lit.b¹) din lege se desprinde ideea că lista temeiurilor care constituie abateri disciplinare nu este exhaustivă. Or, prin încălcarea legislației urmează a se înțelege orice acțiune a executorului judecătoresc contrară legii sau orice omisiune a acestuia de a aplica legea atunci când aceasta o cere.

105. În acest context, Curtea reține că existența unor soluții legislative care exclud alte dispoziții de lege cuprinse în același act legislativ nu sunt de natură să asigure claritatea și previzibilitatea normei.

106. De asemenea, analizând temeiurile care pot constitui abateri disciplinare cuprinse la articolul 21 din Legea privind executorii judecătorești, până la operarea modificărilor prin Legea nr.5 din 15 ianuarie 2012, Curtea observă că *acestea vizau, în principiu, aspecte de organizare a profesiei de executor judecătoresc, și nu aspecte ale procedurii de*

executare. Ca urmare a modificărilor operate, nu este clar dacă normele contestate se referă și la aspectele procedurii de executare.

107. La fel, Curtea observă că, în maniera în care sunt redactate prevederile contestate, nu este cert dacă ministrul justiției dispune suspendarea licenței pentru încălcarea gravă a legislației și apoi sesizează Colegiul disciplinar în virtutea dreptului consacrat la articolul 22 alin.(1) din Legea nr.113, sau suspendarea este dispusă după intentarea procedurii disciplinare de către Colegiul disciplinar.

108. Mai mult, nu este stabilit în ce termen ministrul justiției este obligat să sesizeze Colegiul disciplinar.

109. Actul ministrului justiției prin care se suspendă activitatea executorului judecătoresc pentru comiterea unei abateri disciplinare presupune în toate cazurile **intervenția prealabilă a organului profesional**, cu o **singură excepție**: în cazul încălcării grave a legislației – suspendarea se dispune din oficiu de ministrul justiției.

110. Din textul normelor menționate, Curtea reține o **contradicție** evidentă. Pe de o parte, licența poate fi suspendată pentru **încălcarea gravă a legislației** de ministrul justiției **în urma unei decizii a Colegiului disciplinar**. Pe de altă parte, pentru exact același temei, licența poate fi suspendată și **până la pronunțarea unei decizii a Colegiului disciplinar**.

111. Curtea reține că, în cadrul examinării procedurii disciplinare de către Colegiul disciplinar, prezența executorului judecătoresc tras la răspundere disciplinară este obligatorie. Colegiul disciplinar poate să decidă examinarea abaterii disciplinare în lipsa executorului *doar dacă acesta lipsește nejustificat*. De asemenea, în cadrul ședințelor colegiului, executorul judecătoresc și solicitantul inițierii procedurii disciplinare pot fi asistați de avocat.

112. Din reglementările contestate nu este clar **în ce mod aceste garanții sunt respectate la suspendarea din oficiu de către ministrul justiției a licenței executorului judecătoresc**.

113. Prin urmare, normele supuse controlului constituționalității încalcă exigența previzibilității, astfel cum aceasta a fost definită în jurisprudența Curții Europene.

114. În lipsa unei norme accesibile și previzibile, neavând conturate obiectiv și fără echivoc reperele, cărora executorul judecătoresc trebuie să își conformeze conduita și în funcție de care este constatată încălcarea gravă a legislației, se deschide calea arbitrarului.

115. Astfel, în partea ce ține de accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea legii, Curtea constată că normele criticate de autorul sesizării determină apariția unor situații de incertitudine, ceea ce constituie o încălcare a dispozițiilor articolului 23 alin. (2) din Constituție, în coroborare cu articolul 46 din Constituție.

d) Dacă ingerința este proporțională cu scopul urmărit

116. În ceea ce privește scopul legitim urmărit prin ingerință, Curtea poate accepta, în acest caz particular, argumentul Guvernului că restricțiile impuse prin suspendarea licenței executorului judecătoresc ar putea urmări un scop care servește interesului public, și anume, de a preveni săvârșirea altor încălcări de către executorul judecătoresc.

117. În același timp, Curtea consideră că această ingerință nu este proporțională scopului urmărit, în lumina constatărilor de mai jos.

118. În cazul suspendării licenței, care este și publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, este afectată încrederea publicului în integritatea executorului judecătoresc vizat. De asemenea, suspendarea licenței afectează desfășurarea tuturor procedurilor de executare în curs, etapă a dreptului la un proces echitabil, de către executorul judecătoresc care face obiectul acestei măsuri.

119. Mai mult, Curtea reține că suspendarea licenței executorului judecătoresc nu suspendă și actele îndeplinite de acesta, care nu pot fi contestate decât în instanța de drept comun, și aceasta de către persoanele interesate.

120. De asemenea, există alte remedii, mai puțin intruzive, pentru a răspunde acestui interes public de a suspenda licența unui executor judecătoresc, obținută în condițiile legii, în urma unui concurs, având în vedere și faptul că admiterea la concurs, condițiile de desfășurare a concursului, criteriile de selectare a celor mai buni candidați se stabilesc printr-un regulament, aprobat tot de Ministerul Justiției, chiar dacă în baza propunerilor Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

121. Mai mult, **acțiunile executorului judecătoresc pot fi contestate în instanța de judecată, care poate dispune suspendarea lor.** Aceasta afectează doar procedura de executare în cauză, nu și celelalte proceduri de executare aflate în gestiunea executorului, spre deosebire de suspendarea licenței.

122. Astfel, Curtea reține că executarea unei hotărâri judecătorești constituie etapa finală a unui proces judiciar, executorul judecătoresc fiind independent în activitatea sa, orice acțiune procesuală întreprinsă de către acesta în cadrul procedurilor de executare fiind susceptibilă controlului judecătoresc.

123. Potrivit art.161 alin.(1) din Codul de executare: „Actele de executare întocmite de executorul judecătoresc pot fi contestate de către părți și de alți participanți la procesul de executare, precum și de terții care consideră că prin actele de executare le-a fost încălcat un drept recunoscut

de lege”. Cererea se examinează în instanță de judecată în cel mult 30 de zile (art.161² din Codul de executare).

124. Astfel, Curtea reține că, reieșind din normele care reglementează procedura executării silite, evaluarea acțiunilor întreprinse de executorul judecătoresc în cadrul procedurilor pe care le are în executare ține de competența instanței de judecată, și nu a puterii executive.

125. Această teză se desprinde și din norma cuprinsă la art.21 alin.(2) lit.i) din lege, potrivit căreia Colegiul disciplinar poate să dispună aplicarea unei sancțiuni disciplinare pentru “constatarea incapacității profesionale, exprimată și prin anularea irevocabilă de către instanța de judecată a unui număr de executări silite reprezentând 10% din dosarele de executare sau a unor acte de executare, întocmite în cel mult 20% din dosarele de executare, instrumentate într-un an calendaristic”.

126. În același timp, Curtea ține cont și de faptul că **efectele asupra activității executorului în cazul suspendării sunt aceleași ca și în cazul încetării activității** (articolul 20 din lege).

127. Veniturile realizate prin valorificarea licenței de executor judecătoresc constituie, în principiu, **singura sursă de existență a executorului judecătoresc**. Astfel, potrivit articolului 5 din lege, exercitarea activității de executor judecătoresc este **incompatibilă cu activitatea remunerată în cadrul unor alte profesii**, cu excepția activității didactice, științifice, de creație și activității în organele profesionale.

128. Curtea nu poate fi de acord cu argumentele Guvernului, potrivit cărora suspendarea din oficiu de către ministrul justiției a activității executorului judecătoresc pentru temeiul prevăzut la art.18 alin.(1) lit.c¹) din lege rezultă din competența ministrului justiției de a elibera licența de executor judecătoresc.

129. Curtea reține că licența de executor judecătoresc se acordă de ministrul justiției doar la întrunirea cumulativă a unor condiții stipulate în lege (art. 4), după promovarea concursului în fața Comisiei de licențiere (art.10).

130. Astfel, este evident că și în cazul mecanismului de accedea în profesie coparticipă organe profesionale colegiale, cum este Comisia de licențiere, și nu ministrul justiției evaluează în mod individual capacitățile profesionale ale persoanei care dorește să devină executor judecătoresc.

131. Autoritățile nu au prezentat nici un argument pertinent care ar justifica necesitatea asumării de către ministrul justiției a acestei competențe a Colegiului disciplinar, în condițiile în care ministrul justiției poate obține o reacție promptă a Colegiului disciplinar. Astfel, potrivit articolului 23 alin.(2) din lege, în cel mult 5 zile lucrătoare de la intrarea solicitării privind intentarea procedurii disciplinare, va fi numită data examinării ei, care va fi comunicată solicitantului, executorului judecătoresc și membrilor

colegiului. Copia de pe solicitare și materialele care o însoțesc vor fi remise executorului judecătoresc și membrilor colegiului cu cel puțin 15 zile calendaristice înainte de data examinării cazului. Aceasta, cu atât mai mult, cu cât tot **ministrul justiției este cel ce aprobă regulamentul** Colegiului disciplinar și **asigură numirea a 5 din cei 9 membri** ai acestuia.

132. Ca urmare a examinării solicitării de intentare a procedurii disciplinare, colegiul pronunță o decizie, prin care constată sau nu abaterea disciplinară și stabilește, după caz, sancțiunea. Sub sancțiunea nulității, decizia se pronunță în mod public și trebuie să fie motivată. Pe de altă parte, nu există nici o normă care ar obliga ministrul justiției ca în cazul suspendării din oficiu a licenței unui executor judecătoresc să-și motiveze decizia.

133. În acest context, Curtea consideră că suspendarea licenței executorului judecătoresc pentru încălcarea gravă a legislației, care are ca efect imediat împiedicarea exercitării activității, constituie o măsură disproporționat de severă în raport cu scopul urmărit, fiind aplicată de ministrul justiției în lipsa unei examinări ample din partea organului profesional mandatat prin lege cu respectiva atribuție, care este un **organ colegial**, ce **asigură prezența profesioniștilor în domeniu**, lăsând loc pentru posibile **acțiuni arbitrare** din partea ministrului justiției, **factor politic**, responsabil de **promovarea politicilor** în domeniu, și nu de detaliile uneori tehnice ale procedurilor de executare.

134. Curtea reține că, ținând cont de incertitudinea și imprecizia prevederii „încălcarea gravă a legislației”, constatate *supra*, în pofida marjei de apreciere de care statul se bucură în reglementarea activității executorului judecătoresc, din moment ce examinarea abaterilor disciplinare comise de executorul judecătoresc este dată în competența unui Colegiu disciplinar mandatat prin lege cu respectiva atribuție, iar actele de executare întocmite de către executorul judecătoresc pot fi contestate în instanța de judecată, suspendarea activității executorului judecătoresc din oficiu de către ministrul justiției pentru încălcarea gravă a legislației, fără examinarea prealabilă a încălcării, reieșind din activitatea de interes public desfășurată de către acesta și pe care statul i-a delegat-o, nu asigură un just echilibru între scopul urmărit și povara individuală, modul în care este expusă prevederea lăsând loc pentru aplicare abuzivă, care nu este necesară într-o societate democratică, fiind contrară articolului 46 combinat cu articolul 54 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se declară neconstituționale* prevederile articolului 18 alineatul (1) litera c¹) și alineatul (5¹) din Legea nr.113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești.
2. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău,
HCC nr. 19 din 18 decembrie 2012
Dosarul nr.34a/2012*